



Lusotopie

Recherches politiques internationales sur les espaces
issus de l'histoire et de la colonisation portugaises

XVI(1) | 2009

**Afrique australe, Afrique lusophone. Mondes
fragmentés, histoires liées**

Quand les autorités peinent à accepter les réalités

Le point de vue de politistes sur la question migratoire en Afrique du Sud

Alain Morice



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/406>

ISSN : 1768-3084

Éditeur :

Association des chercheurs de la revue Lusotopie, Brill, Karthala

Édition imprimée

Date de publication : 30 janvier 2009

Pagination : 157-163

ISSN : 1257-0273

Référence électronique

Alain Morice, « Quand les autorités peinent à accepter les réalités », *Lusotopie* [En ligne], XVI(1) | 2009, mis en ligne le 22 novembre 2015, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/406>

Tous droits réservés

QUAND LES AUTORITÉS PEINENT À ACCEPTER LES RÉALITÉS

*Le point de vue de politistes sur la question migratoire en Afrique du Sud**

Cet ouvrage, qui couronne la collaboration exemplaire durant plusieurs années de chercheurs confirmés et de doctorants en études politiques, historiques et consacrées aux droits de l'homme, vient opportunément apporter une contribution dans un domaine aussi important que mal exploré. Encore sous presse au moment où de nouvelles émeutes particulièrement brutales visant les étrangers éclataient en mai 2008, il apportait un éclairage sévère, quoique exprimé en termes toujours pesés, et prémonitoire sur les limites et les impasses de la politique du gouvernement sud-africain post-apartheid vis-à-vis de ses nouveaux allogènes, réels ou dits tels.

En Afrique du Sud, la question migratoire a longtemps fait l'objet d'une certaine négligence, pour ne pas dire d'un évitement systématique, dans les travaux académiques comme dans les débats publics. Aujourd'hui encore, la littérature souffre d'un déficit d'études portant sur les divers aspects économiques, sociologiques, voire juridiques, d'un phénomène dont il est devenu pourtant difficile de nier l'importance. Ce désintérêt renvoie aux choses du passé, qui pèsent lourd : par sa configuration même de territoires en pseudo « développement séparé », l'Afrique du Sud avait mis la migration au cœur de son projet raciste. Ce que Claude Meillassoux avait nommé le « modèle sud-africain », et qui n'était spécifique de l'Afrique du Sud que par sa forme institutionnelle, nécessitait la mobilisation structurelle, permanente quoique variable, d'une main-d'œuvre privée de citoyenneté, sinon de droits élémentaires, à laquelle on laissait le soin de se reproduire tant bien que mal dans des territoires assignés. La planète tout entière en est encore là mais, par son caractère exagéré et souvent paradoxal, l'héritage particulier de ce pays est riche, si l'on peut dire, d'enseignements. Il n'est cependant aujourd'hui pas plus agréable à la société sud-africaine d'apurer ses comptes avec l'apartheid qu'à la société française, par exemple, presque cinquante ans après, de prendre la dimension de son passé colonial. Qu'on le veuille ou non, la migration est au cœur de la tentation du déni.

Étranger dans son propre pays, cantonné dans les *homelands* en vertu de l'*influx control* qui prétendait limiter les mouvements vers les villes, le migrant était *black* avant d'être migrant – une fiction déjà visible puisqu'à côté des migrations domestiques, l'économie agricole et minière utilisait déjà depuis longtemps de la main-d'œuvre africaine étrangère, composée notamment de Mozambicains. L'abolition des frontières intérieures en 1994 allait d'un coup compliquer extraordinairement la donne : non seulement la libre circulation des personnes, toutes catégories raciales confondues, était instaurée sur l'ensemble du territoire réuni, é,

* Aurelia WA KABWE-SEGATTI (ed.) & LOREN LANDAU (coll.), *Migration in post-apartheid South Africa: Challenges and questions to policy-makers*, Paris, Agence Française de Développement, 2008, 238 p., pas d'ISBN (« Notes & documents », 38).

non seulement les étrangers issus des pays voisins n'avaient même plus le privilège du refuge dans les ci-devant bantoustans, mais le nouveau régime allait avoir à faire face à ce qui fut commenté et vécu comme un déferlement, une invasion, un danger, à savoir des migrations venues, cette fois, de pays africains plus nombreux et plus éloignés. Sur un plan constitutionnel, le passage à la modernité, marqué par la dissociation de la migration d'avec la citoyenneté, sera la source de nouvelles difficultés.

L'ouvrage dont il va être question a beau rappeler, sous la plume de sa coordinatrice, Aurelia Wa Kabwe-Segatti, que ces flux demeurent tout à fait comparables à ceux qui s'observent ailleurs, on conçoit aisément, au vu d'un tel empilement historique de conjonctures migratoires, que la société sud-africaine et ses dirigeants aient pu éprouver quelques difficultés à simplement reconnaître l'ampleur des enjeux, et céder ainsi aux sirènes de la xénophobie. Face à un silence coupable et délétère, c'est de la sphère des études politiques que, depuis le début de ce siècle, nous viennent les plus belles avancées sur la question migratoire en Afrique du Sud – pour sa part, hormis les travaux d'Antoine Bouillon¹, le lecteur francophone ne disposait de presque rien.

Il faut donc saluer la sortie de *Migration in post-apartheid South Africa* pour une première raison. Si, comme le rappelle Stephen Ellis dans l'introduction, la migration internationale est un sujet exceptionnellement sensible dans un pays où un grand nombre de citoyens vivent dans un état d'extrême pauvreté tandis que le parti au pouvoir cherche à introduire des migrants qualifiés, l'entreprise qui consiste à déconstruire tout le sens commun qui légitime une xénophobie rampante par l'invocation d'une telle distorsion n'allait pas de soi. Disons d'emblée que, hormis quelques questions en suspens, ce défi est relevé avec succès et que l'ouvrage apporte une véritable compréhension politique et théorique des blocages actuels de la question migratoire et, au-delà, de celle des minorités – quoique ce dernier terme ne soit pas d'usage en Afrique du Sud. Le lecteur dispose désormais, grâce aux quatre chapitres qui constituent l'ouvrage, d'une synthèse de référence, assortie d'une bibliographie riche et pertinente, et en annexes d'un dénombrement critique des diverses catégories d'étrangers ainsi que d'une chronologie juridique et politique (et, ce qui ne gâte rien, d'un premier résumé en français d'une vingtaine de pages, impeccable par sa construction et sa rigueur).

Une deuxième raison de se réjouir de la sortie de *Migration in post-apartheid South Africa* renvoie à sa propre genèse. Peut-être, compte tenu de ce qui a été dit, ceci n'est-il pas dû à un hasard : les deux auteurs qui ont collaboré durant plusieurs années ne sont pas sud-africains. Ils viennent l'une de France, et l'autre des États-Unis, tout en se montrant des politistes particulièrement avertis des réalités institutionnelles de la question migratoire sud-africaine. Leur collaboration est aussi celle de deux institutions qui ont décidé de se consacrer à cette question, soit comme thème majeur, soit comme thème exclusif, à une heure où l'on trouve encore, dans les universités du pays, de prestigieux centres de recherche (par exemple sur le travail ou l'urbanisation) qui ignorent la dimension migratoire dans

¹ *Les Amagongo, immigrants africains francophones en Afrique du Sud*, Johannesburg/Paris, IFAS-ORSTOM, 1996 ; du même auteur, *L'immigration africaine en Afrique du Sud. Les migrants francophones des années 90*, Paris, Karthala-IFAS, 1999.

leurs programmes. Maître d'œuvre de la publication, Aurelia Wa Kabwe-Segatti, auteur d'une thèse sur les transformations de la politique migratoire sud-africaine après 1986², a été la directrice scientifique de l'Institut français d'Afrique du Sud (Ifas) de 2004 à 2008, à l'agenda duquel elle a vite inscrit la migration comme priorité. Actuel directeur du *Forced migration studies programme* (FMSP) de l'Université du Witwatersrand, dont il est chercheur résident depuis 2002, Loren Landau a développé, avec une équipe restreinte mais très active, des travaux sur la migration en relation avec les politiques publiques, les relations sociales en milieu urbain, les droits de l'homme, notamment. Les activités conjointes de ces deux pôles ont, entre autres, donné lieu à la tenue d'un colloque sur l'état des études sur les migrations internationales en Afrique australe, à Johannesburg en mars 2008.

À la suite d'une introduction générale rappelant le contexte politique national et international de la question migratoire, les chapitres 1 à 4 de l'ouvrage portent respectivement sur la signification et les moyens de la réforme de la politique migratoire dans la société post-apartheid (1990-2006) ; le rôle du travail qualifié dans la migration internationale ; la migration irrégulière (1998-2005 : « mythes et dangers ») ; et enfin, la décentralisation, la migration et le développement dans les principales métropoles du pays. Avant tout, le lecteur verra que cet ouvrage est organisé suivant un plan destiné à faciliter pédagogiquement autant que possible, dans ses parties et ses sous-parties, l'analyse et l'interprétation des politiques publiques en matière de migration – puisque, encore une fois, là est le fil directeur. On ne tentera pas de donner ici le résumé fidèle d'une matière riche et dense, mais de souligner quelques très saillants et évocateurs de rapprochements qui peuvent être faits, par delà le caractère unique du cas sud-africain, avec la question migratoire ailleurs dans le monde.

Dans le chapitre 1 (le plus long de tous), A. Wa Kabwe-Segatti étudie minutieusement ce que fut au départ et la manière dont a évolué la position du parti dominant, l'*African National Congress* (ANC) dans la période post-apartheid³. Elle part de l'idée que l'incapacité des dirigeants et des intellectuels sud-africains – et autres, car sa pensée prend d'emblée une dimension universelle – à penser l'immigration autrement qu'en termes de bénéfices ou d'inconvénients ne renvoie pas seulement à une capacité de recherche limitée : cela provient aussi de « l'espace symbolique et idéologique que la migration occupe dans les récits constitutifs de la nation [*in nation building narratives*] ». Elle note aussi – ce qui rejoint sans doute plus les pays de l'Union européenne ou les États-Unis qu'elle ne paraît le penser – que les débats sud-africains se sont « essentiellement caractérisés par une approche de la migration basée sur la sécurité », avec les migrants dans le mauvais rôle, l'exagération du risque d'invasion et *tutti quanti*. Le chapitre commence par un rappel historique de la consolidation, tout au long du XIX^e siècle jusqu'à l'*Alien*

² *La place de l'étranger dans la « nouvelle » Afrique du Sud : la réforme d'une politique de l'immigration. 1986-2002*, Université de la Réunion / Institut d'études politiques de Bordeaux, septembre 2003.

³ Plus riche que le vocabulaire français ou portugais, on le sait, la langue anglaise distingue les orientations politiques (*politics*) des politiques publiques (*policies*) – il faudrait sans doute un troisième mot pour désigner ce qui, concrètement, se passe sur le terrain, à savoir les pratiques politiques réelles, qui bien souvent résultent de bricolages opportunistes, ajustant comme il se peut *policies* et *politics* (ce sera tout particulièrement l'objet du chapitre 4).

Control Act de 1991, du système des « deux portes » (*two-gate policy*) qui allait déboucher sur l'apartheid institutionnel : l'immigration volontariste par la grande porte d'une population souhaitable, c'est-à-dire pour l'essentiel « européenne » et blanche, la porte de service étant réservée à filtrer la main-d'œuvre nécessaire sur une base temporaire. Dans la société post-apartheid, cette seconde migration cessera d'être contrôlée avec les moyens coercitifs d'avant, se diversifiera et deviendra visible, surtout après 2000. Pendant plus d'une décennie, de 1994 à 2004, la politique migratoire s'organisera pragmatiquement autour de trois options, respectivement libéraliste (au sens économique), interventionniste (politiquement) et sécuritaire, le tout sous le regard empreint de positivisme juridique des ONG militant en faveur de droits de l'homme. Dans l'alliance au pouvoir, la longue hégémonie de l'*Inkatha Freedom Party* sur le département des *Home Affairs*, chargé des questions de migration, marque la recomposition de la politique de l'ère précédente dans un sens où, loin d'être surmonté, l'héritage se perpétue sous une forme dont l'auteur montre la dimension paradoxale : tandis que les migrants n'ont jamais joui de droits formels aussi étendus, la ségrégation dont ils sont l'objet en termes de droits économiques et sociaux concrets est restée très forte durant toute cette période. Le poids structurel de la corruption est désormais une donnée que l'on pressent durable. L'auteur base cependant ses espérances et ses recommandations sur le fait que le parti dominant semble, depuis le départ de M. Buthelezi, leader de l'*Inkatha*, de la coalition, être enfin passé d'une absence d'intérêt à une attitude constructive vis-à-vis de la migration, qu'il convient enfin d'envisager comme un facteur de développement national et régional. Les émeutes xénophobes et racistes de mai 2008 montrent toutefois que la société civile sud-africaine a décidément du mal à penser positivement le fait migratoire, et que la partie qui se joue est probablement de longue haleine.

Dans le chapitre 2, Stephen Ellis, historien à l'Université de Leiden et rédacteur en chef de la revue *African Affairs* jusqu'en 2006, examine les questions liées à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Afrique du Sud et à son impact sur la politique migratoire du pays. En héritage non inattendu d'un système d'éducation entièrement basé sur la discrimination dans l'accès aux savoirs, les compétences et les performances de la main-d'œuvre sud-africaine sont jugées insuffisantes par les employeurs, y compris parmi la génération de Noirs qui ont eu accès aux études universitaires. Cependant, les autorités post-apartheid, soucieuses de se consacrer à la promotion des citoyens sud-africains autrefois exclus des formations professionnelles a cherché – c'est encore un paradoxe – à freiner l'immigration de travailleurs qualifiés, sans pour autant que leur politique amène une solution au problème du retard pris dans le système d'éducation. Le déclin des secteurs de pure main-d'œuvre (comme les mines), face aux exigences de la concurrence à l'ère de la mondialisation – et, rappelle l'auteur, aux échéances liées à la tenue de la Coupe du monde de football dans le pays en 2010 –, oblige l'Afrique du Sud à repenser la doctrine de la préférence nationale qui fut la sienne jusqu'à une date récente : « *South Africa first : a political question* », résume un sous-titre du chapitre. Concluant sur la position inconfortable de ce pays, entre « premier monde » et « tiers monde », il s'interroge, avec un pessimisme plus perceptible que pour l'auteur du chapitre 1, sur le risque qu'il y aurait pour les dirigeants, par facilité et afin de ne pas penser une politique migratoire, à laisser une économie

en déclin demeurer le modèle dominant, à base de main-d'œuvre non qualifiée, avec toute l'inévitable xénophobie que cela implique.

Dans le chapitre 3, Darshan Vigneswaran, qui coordonne pour le FMSP, un observatoire des droits des migrants (*Migrant rights monitoring program*), aborde la question de la migration irrégulière (*undocumented migration*) qui, sans doute plus qu'en Europe, représente une réalité préoccupante, moins en soi que par la manière arbitraire et souvent injuste, tour à tour brutale et libérale, dont les autorités sud-africaines la traitent, tant à l'échelon national qu'au niveau décentralisé. L'imaginaire auquel fait allusion le titre du chapitre (« *Risks and myths* ») vise cette réalité en tant qu'elle occupe les esprits. L'auteur rappelle et démonte les éléments saillants de la mythologie sur les immigrants, tels que ceux-ci : la migration illégale serait un phénomène post-apartheid ; ces sans-papiers se compteraient actuellement par millions ; leur présence serait un facteur d'augmentation du « *crime* » – terme qu'il convient de bien comprendre au sens où les Sud-Africains l'emploient, proche du mot français « délit » : là-bas, un vol de téléphone portable est qualifié de « *crime* ». Mais il est vain de considérer ces mythes comme des « mensonges éhontés qui seraient inventés par un lobby anti-immigration et imposés au public par une propagande subversive ». Basés sur des réalités éparses, ils fonctionnent comme des rumeurs publiques, est-il expliqué, et sont sans cesse refaçonnés et amplifiés à partir d'une grande variété de sources, jusqu'à devenir les « termes de références [*benchmarks*] du débat public ». Cet effet performatif est d'autant plus délétère, dit l'auteur, qu'il conduit à encourager les atteintes aux droits des étrangers et les violences qui leur sont faites, notamment par les institutions publiques elles-mêmes. Un diagnostic sévère est posé sur l'évolution du département des *Home Affairs* qui, ayant basculé dans l'« incompétence et la confusion » dans la tâche d'une régulation intelligente et progressive de l'immigration irrégulière, a encouragé les forces répressives du pays à « prendre les rênes » et à multiplier les opérations coups de poing [*crackdown*] se soldant, « pour des raisons obscures » par des déportations et rapatriements forcés : c'est ainsi que, dans la décennie 1994-2003, ce furent chaque année entre 150 000 et 180 000 expulsions qui eurent lieu, majoritairement de Mozambicains – opérations dérisoires qui ne font qu'encourager la corruption et épuiser les *undocumented*, qui se représentent continuellement aux frontières. Une autre conséquence, dans un tableau où les droits des personnes sont l'objet de toutes sortes d'atteintes (y compris dans les fermes et autres lieux où les *undocumented* cherchent à s'employer), est que, à l'instar de ce qui se passe dans les pays européens, le droit d'asile, purement et simplement assimilé à une immigration illégale, est en recul – à tel point, rappelle l'auteur, que la nationalité des certains réfugiés devenus sud-africains en arrive à être mise en question. Il en vient ainsi à conclure que s'il y a bien un « risque » pour la nation, ce n'est pas la migration irrégulière mais celui que font peser « la délinquance officielle, le détraquement des institutions et le mépris pour le droit des personnes ».

Dans le chapitre 4 enfin, Loren Landau revient sur la réticence que les autorités nationales et locales éprouvent à envisager la migration tant intérieure qu'extérieure comme une question (et un facteur) de développement, en se situant sur le plan des villes les plus importantes du pays. Pour que soient surmontées les difficultés issues du régime ancien, il convient, dit-il, de relever plusieurs défis au niveau du pouvoir décentralisé, notamment ceux-ci : l'intégration (au sens

durkheimien d'une appartenance commune) [*inclusion*] des diverses strates de peuplement dans des villes qui ne sont plus exclusivement des lieux de travail et donc de passage ; l'engagement dans des communautés unifiées, par l'établissement de relations de compréhension et de respect mutuelles basées sur des objectifs communs ; une connaissance des données démographiques et sociales des diverses composantes de la population, seules capables de guider une action politique pour le moment encore trop souvent basée sur les mythes et les stéréotypes évoqués dans le chapitre précédent ; enfin, une coopération intergouvernementale entre le échelons (national, provincial et local) prévus par la Constitution de 1996, qui actuellement fait défaut, comme le montre l'exemple des *Home Affairs*, dont les agents au niveau local sont paralysés par la réticence du niveau centralisé à transmettre des informations et des orientations précises, claires et adaptées – ce qui a accru le problème endémique de la corruption au sein du département en question. Une autre illustration dramatique des dysfonctionnements entre échelons est fournie par l'exemple de la lutte contre le virus HIV, en relation avec l'absence de maîtrise des facteurs de la mobilité humaine. L'auteur fait un large tour d'horizon, plutôt vertigineux et peu propre à pousser à l'optimisme, des divers points d'application de la mauvaise gestion décentralisée des questions interférant avec la question migratoire. Outre ce que l'on vient d'évoquer, citons carences, abus et blocages dans les domaines suivants : l'accès aux marchés et aux services financiers, et ainsi indirectement pour les non-nationaux, à l'emploi formel et informel ; les services sociaux et l'accès aux soins, le système éducatif, où la discrimination est forte (l'auteur n'entre pas dans le détail, et il est patent que des recherches approfondies font défaut) ; les investigations policières et les mises en détention, où l'auteur revient sur la corruption comme mode d'exploitation de la vulnérabilité des migrants et facteur explicatif de la propagation de la xénophobie ; l'opacité et l'absence de planification, qui à leur tour consolident les préjugés visant les étrangers. À tous ces niveaux, étant entendu que les lois sur la citoyenneté et sur l'asile doivent rester uniques au niveau de la nation, le chapitre se conclut sur une invitation faite aux villes et aux provinces à reconnaître qu'elles ont un rôle actif à jouer dans la promotion d'un régime migratoire favorable à l'intégration et l'octroi de bénéfices sociaux semblables pour tous les résidents.

Chacun à sa manière, les chapitres de ce livre sont autant de plaidoyers pour un accroissement de connaissances empiriques précises et détaillées des diverses composantes de la population migrante et des questions que sa présence – sur laquelle il serait illusoire et absurde de vouloir revenir – peut soulever. C'est là la première et la plus utile des recommandations, car il ressort de ces analyses que l'ignorance – dans les deux sens de ce mot : on ne sait pas, on ne veut pas savoir – est le levier des préjugés qui conduisent à la persistance d'une xénophobie parfois meurtrière. Ouvrage de politistes et d'historiens, sous-titré *Challenges and questions to policy-makers*, ce livre n'apporte guère d'interprétations anthropologiques des rapports de classe, de race ou de genre dans les diverses provinces de l'Afrique du Sud post-apartheid, mais il est une puissante incitation à multiplier les savoirs, qui sont la première des armes contre une régression obscurantiste toujours possible. Parmi les tâches urgentes, on peut penser à des recherches sur la question du logement et sur celle du transport, afin de voir sur le terrain comment, dans un univers spatial encore très marqué par la ségrégation, les populations cohabitent, s'entendent ou ne s'entendent pas.

Une remarque en forme d'interrogation pour finir, qui nous fait retourner à la question de l'évitement évoquée au début de cette chronique. Dans tout l'ouvrage, vérification faite, le mot « racisme » ou « raciste », au demeurant peu fréquemment employé, est toujours utilisé dans un contexte qui fait explicitement référence au régime de l'apartheid. Par ailleurs, ceux qui visitent l'Afrique du Sud d'aujourd'hui ou écoutent des conférenciers de ce pays remarquent tous que ce mot semble avoir disparu en même temps que le régime ancien. On voit bien quel louable panafricanisme, quel universalisme enfin obtenu de haute lutte peuvent amener à gommer d'aussi détestables qualifications, mais le contraste avec la dureté (certaines ONG parleront d'atrocités) du sort qui est fait aux étrangers *en tant qu'étrangers* (ou supposés tels) sur la simple base de leur naissance est tel qu'on se demande parfois si le mot « xénophobie » n'est pas parfois un aimable euphémisme. Si l'on s'en tient à la définition du racisme comme l'assignation d'une personne à une catégorie en raison de son hérédité, aussi bien les récits recueillis durant les émeutes de mai 2008 que certains éléments de ce propre ouvrage (le piégeage linguistique des personnes, la chasse aux « faux » Sud-Africains) donnent à penser que, malgré qu'elle en ait, la société sud-africaine n'a pas entièrement réglé son compte avec ce fléau, pour la seule raison qu'il n'est plus inscrit dans la loi. Ce serait d'ailleurs un cas unique au monde. Alors, pourquoi ne pas le nommer pour mieux l'étudier et le circonscrire ?

11 février 2009, **Alain Morice**

Université Paris Diderot

Unité de recherches « Migrations et société » (URMIS)

morice@univ-paris-diderot.fr